H
378

BIBLIOTHEQUE DE SCIENCES PO
1 610 688

offert à la Bibliothèque de l'École
des sciences politiques

[illegible]

LA PROTECTION

des

TÉLÉGRAPHES SOUS-MARINS

et la

CONFÉRENCE DE PARIS

(OCTOBRE-NOVEMBRE 1882)

BRUXELLES
P. WEISSENBRUCH, IMP. DU ROI
45, RUE DU POINÇON

LA PROTECTION

DES

TÉLÉGRAPHES SOUS-MARINS

ET LA

CONFÉRENCE DE PARIS

(OCTOBRE-NOVEMBRE 1882)

PAR

M. LOUIS RENAULT
Professeur à la Faculté de droit de Paris et à l'École libre des sciences politiques

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE
372

I. 37

EXTRAIT DE LA *REVUE DE DROIT INTERNATIONAL*

H. 378

BRUXELLES ET LEIPZIG,
LIBRAIRIE EUROPÉENNE C. MUQUARDT,
MERZBACH & FALK, ÉDITEURS, LIBRAIRES DU ROI & DU COMTE DE FLANDRE.

LA HAYE,
BELINFANTE FRÈRES.

PARIS,
DURAND ET PEDONE-LAURIEL.

LA PROTECTION DES TÉLÉGRAPHES SOUS-MARINS

ET LA CONFÉRENCE DE PARIS (OCTOBRE-NOVEMBRE 1882),

PAR

M. LOUIS RENAULT,

Professeur à la Faculté de droit de Paris et à l'École libre des sciences politiques.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE N° I, 97

La question de la protection à accorder aux câbles télégraphiques sous-marins est agitée depuis longtemps. On n'a pas attendu, pour la soulever, la pose des câbles qui unissent l'Europe à l'Amérique. Dès 1864, la France, le Brésil, la république d'Haïti, l'Italie et le Portugal s'entendaient pour faciliter l'établissement d'une ligne télégraphique internationale entre le continent européen et l'Amérique, et concluaient une convention dans ce but. Je laisse de côté ce qui a trait aux mesures administratives, à la durée et aux conditions de la concession; je n'extrais de la convention que les dispositions relatives à la protection de la ligne projetée : *Art.* 1er. Les hautes parties contractantes déclarent d'utilité internationale et prennent, à ce titre, sous leur protection et leur garantie, sur leurs territoires respectifs, et, sauf les cas de force majeure, la ligne de télégraphie transatlantique que M. Pier-Alberto Balestrini, tant en son nom qu'en celui de la compagnie qu'il se propose de former à cet effet, s'engage à établir et à entretenir entre le continent européen et celui des deux Amériques. — *Art.* 2. Les États contractants s'engagent à ne pas couper ou détruire en cas de guerre les câbles immergés par M. Pier-Alberto Balestrini, et à reconnaître la neutralité de la ligne télégraphique. — *Art.* 5. Les sections des câbles sous-marins aboutissant à la terre ferme, ainsi que les lignes terrestres, souterraines ou autres, destinées à relier les câbles aux stations télégraphiques, sont placées sous la protection des lois de chaque État, au même titre que les propriétés publiques et privées de cet État lui-même (Convention du 16 mai 1864). Cette protection se résumait ainsi : chaque État s'engageait à assurer à la ligne concédée le même traitement qu'à ses propres lignes télégraphiques, c'est-à-dire que les destructions et détériorations de la ligne seraient punies de la même manière que s'il s'agissait des lignes mêmes de l'État; il convient de remarquer qu'on a exclusivement en vue les portions de la ligne qui se trouvent sur le

territoire même ou dans la zone maritime qu'on assimile au territoire. La convention ne prévoit pas le cas de destructions ou de détériorations qui seraient commises en pleine mer. Pourquoi ce silence? on ne peut le dire. On verra combien le point de vue a changé à ce sujet. Pour le cas de guerre, les diplomates de 1864, dans une hardiesse un peu inconsciente peut-être, vont jusqu'à déclarer que la ligne ne sera pas détruite ou coupée et que la neutralité en sera reconnue. Si donc la guerre avait éclaté entre deux des États signataires, les communications télégraphiques entre les deux pays auraient dû continuer librement. Il n'est pas bien sûr que le traité eût été respecté dans cette éventualité. Quoi qu'il en soit, on n'a pas eu et on n'aura pas à se poser la question, attendu que cette convention n'a jamais été mise en vigueur; la concession a été retirée en 1872.

Cette convention, qui n'a jamais existé que sur le papier, est actuellement le seul acte international qui ait été conclu à ce sujet, et, comme on le voit, elle a un caractère très restreint, puisque, d'une part, elle ne se réfère qu'à un câble particulier, et que, d'autre part, elle ne s'occupe pas de la partie du câble qui se trouve en pleine mer. Cependant c'est pour cette partie surtout qu'un accord international est nécessaire; les États auxquels un câble sous-marin aboutit peuvent, par l'application de leur législation intérieure, assurer une protection suffisante à la portion de ce câble qui se trouve sur leur territoire ou dans leurs eaux territoriales; ils sont, au contraire, désarmés en ce qui concerne les actes qui se produisent en pleine mer; ils ne pourraient donner des ordres qu'à leurs nationaux. Une entente générale est donc indispensable pour que ces actes soient considérés partout comme punissables, quand ils ont eu pour résultat d'interrompre ou d'entraver les communications télégraphiques. Dans divers congrès, des vœux ont été émis pour une entente de ce genre; le premier l'a été par le congrès télégraphique tenu à Rome en 1871, le dernier par le congrès des électriciens tenu à Paris, en septembre 1881. Ces vœux ont bien une réelle importance en montrant aux gouvernements qu'il y a là une question grave dont l'opinion publique demande instamment la solution; mais ils ne facilitent pas beaucoup cette solution par les termes vagues dans lesquels ils sont formulés (1) et qui s'expliquent du reste, parce que les membres

(1) Le congrès des électriciens émet le vœu que « les gouvernements des divers pays s'occupent de la nécessité d'établir des rapports internationaux concernant la propriété des câbles sous-marins ».

des congrès dont il s'agit n'étaient pas, en général, préparés à l'étude d'un problème de droit international extrêmement délicat.

Dès 1869, les États-Unis avaient pris l'initiative de négociations à ce sujet; ils ne s'étaient pas contentés de signaler aux autres puissances la lacune du droit international, ils avaient précisé leurs idées dans un projet de convention qui devait être la base des discussions d'une conférence internationale. Ce projet était très compréhensif, il affirmait la souveraineté des États sur le territoire desquels on se proposait d'atterrir des câbles et, sur ce point, il pouvait paraître superflu; il permettait de réprimer les actes de destruction commis en pleine mer en les assimilant à des actes de piraterie, ce qui entraînait des conséquences graves pour la procédure et la pénalité; enfin il disposait que la convention resterait en vigueur malgré l'état de guerre, ce qui était la reconnaissance d'une sorte de neutralité perpétuelle au profit des câbles. Certes, des objections très graves pouvaient être faites à ce projet qui, dans les termes où il était présenté, était difficilement acceptable pour la plupart des États; aussi fut-il accueilli avec beaucoup de réserve, par la France et la Grande-Bretagne notamment; il n'y eut pas toutefois de fin de non-recevoir, et il est probable que la conférence projetée se serait réunie, sans la guerre franco-allemande qui survint bientôt. Quand elle fut terminée, le gouvernement américain ne reprit pas les négociations; par déférence pour lui, le gouvernement italien, qui communiqua aux diverses puissances le vœu exprimé, en 1871 par le congrès télégraphique de Rome, n'y joignit aucune proposition. Les choses en restèrent là, et on peut s'étonner de cette indifférence apparente du gouvernement des États-Unis, surtout quand on songe que ce sont plutôt des Américains qui ont insisté pour qu'un accord international intervînt en cette matière.

L'association scientifique dont la *Revue* est l'organe, l'Institut de droit international, se saisit de la question en indiquant, dans sa session de 1879, l'ordre d'idées dans lequel devait se placer la diplomatie pour aboutir à un résultat pratique. L'Institut écarta résolûment la chimère d'une neutralisation des câbles sous-marins et formula ainsi le *desideratum* de la science : « Il serait très utile que les divers États s'entendissent pour déclarer que la destruction ou la détérioration des câbles sous-marins en pleine mer est un délit du droit des gens, et pour déterminer d'une manière précise le caractère délictueux des faits et les peines applicables; sur ce dernier point, on atteindrait le degré d'uniformité compatible avec la diversité des législations criminelles. Le droit de saisir les

individus coupables, ou présumés tels, pourrait être donné aux navires d'État de toutes les nations, dans les conditions réglées par les traités, mais le droit de les juger devrait être réservé aux tribunaux nationaux du navire capturé (1). » On verra plus loin que c'est au même point de vue que s'est placée la conférence de Paris, sauf qu'elle n'a pas conféré de droit de saisie.

L'Association pour la réforme et la codification du droit des gens s'était également préoccupée de la question dans sa session de 1880; enfin, une conférence officielle réunie à La Haye, en octobre 1881, pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord et où étaient représentés l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède, émettait à l'unanimité le vœu suivant : « En considération de la haute importance qui s'attache au maintien permanent des communications télégraphiques, la conférence exprime le très vif désir que les gouvernements prennent des mesures efficaces pour prévenir la détérioration des câbles sous-marins par les pêcheurs. »

Dans le courant de 1881, plusieurs câbles télégraphiques avaient été rompus dans la mer du Nord, par la négligence des pêcheurs, croyait-on; les navires chargés de les réparer avaient pu difficilement accomplir leur mission, parce qu'ils avaient été gênés dans leurs mouvements par les bateaux pêcheurs. Les diverses compagnies télégraphiques anglaises s'étaient adressées à leur gouvernement et avaient formulé plusieurs réclamations; elles demandaient des modifications dans la législation et des arrangements internationaux. Le *Board of trade* accueillait avec beaucoup de réserve ces demandes, qui semblaient, au contraire, dignes d'attention au gouvernement de l'Inde et au *Post-Office* (2).

Le gouvernement français, saisi du vœu formulé en septembre 1881 par le congrès des électriciens, résolut de convoquer à Paris une conférence internationale, où la question, qui préoccupait l'opinion publique depuis si longtemps, serait étudiée par des délégués des États, spécialement nommés à cet effet. Il ne voulut restreindre en rien la liberté de discussion et ne présenta pas un avant-projet, mais seulement un *pro-*

(1) Pour les détails, voir l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, 3e et 4e année, 1er vol., p. 351-394.

(2) On lira avec beaucoup d'intérêt la publication faite par le gouvernement anglais : *Correspondence between the Board of trade and Telegraph Cable Companies on the subject of protecting from Injury Submarine Cables and Vessels, engaged in laying and repairing submarine Cables.* (Juillet 1882.)

gramme énumérant sommairement les principaux points à traiter. Comme le disait, à la première séance, l'honorable ministre des postes et des télégraphes : » Nous n'avons pas pensé pouvoir délimiter le champ de vos délibérations. Nous n'avons voulu que vous indiquer les points qui semblaient devoir s'imposer de préférence à votre examen, mais sans restreindre d'aucune façon le cadre de vos discussions. Vous restez absolument libres. » Si cette manière de procéder, particulièrement courtoise, a entraîné quelque incertitude dans les premières délibérations, parce que la discussion n'avait pas un terrain précis, elle a eu cet avantage incontestable que le projet qui est sorti de ces discussions a un caractère vraiment international ; il provient tout entier du travail auquel se sont livrés en commun les divers délégués et, par suite, il a plus de chances pour être généralement accepté.

La conférence s'est réunie à Paris le 16 octobre 1882. Elle comprenait les délégués des États suivants : Allemagne, République Argentine, Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Chine, Costa-Rica, Danemark, République Dominicaine, Espagne, États-Unis d'Amérique, États-Unis de Colombie, France, Grande-Bretagne, Grèce, Guatemala, Indes britanniques, Italie, Japon, Mexique, Nicaragua, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Salvador, Servie, Suède, Suisse, Turquie et Uruguay ; le bureau télégraphique international de Berne y figurait également. Les représentants des États étaient soit leurs agents diplomatiques à Paris, soit des délégués spéciaux, agents du service diplomatique ou télégraphique, officiers de marine, jurisconsultes. Les travaux de la conférence se sont prolongés jusqu'au 2 novembre ; il y a eu huit séances plénières, présidées par M. Cochery avec une habileté et une impartialité qui n'ont pas peu contribué au résultat. La conférence avait constitué une commission de rédaction, où étaient représentés l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Mexique et les Pays-Bas [1] ; cette commission a tenu de nombreuses séances pour examiner les diverses questions qui lui étaient renvoyées par la conférence, et formuler les propositions à soumettre à la discussion en séance plénière ; elle a procédé à une véritable enquête auprès des officiers de marine et des ingénieurs, membres de la conférence, pour élucider les points qui avaient un caractère technique. De cet ensemble de travaux

[1] Une place dans la commission avait été réservée aux États-Unis ; dans la séance du 21 octobre, les délégués américains ont remercié, mais ont allégué le défaut d'instructions de leur gouvernement pour expliquer leur abstention.

est résulté un *projet de convention* que, par le protocole de clôture, les divers délégués *s'engagent à soumettre à l'examen de leurs gouvernements respectifs.*

Qu'adviendra-t-il de ce projet? On peut, semble-t-il, concevoir l'espérance qu'il sera transformé en convention sans qu'il s'écoule beaucoup de temps. Peut-être sera-t-il besoin pour cela d'une nouvelle conférence, composée cette fois de délégués ayant des pouvoirs spéciaux? Cela n'est qu'une question de forme relativement peu importante. La plupart des États semblent très désireux d'arriver à une entente et le projet a été conçu de façon à faciliter cette entente. Il est très réservé et on le trouvera probablement trop modeste; la souveraineté et la législation des États contractants ont été respectées dans la plus large mesure possible; on n'a tracé que les règles indispensables pour le but à atteindre (1). Ce n'est qu'un commencement; ce sera à l'avenir à développer et à compléter les principes posés.

Je crois qu'il est bon que l'attention des jurisconsultes et des hommes spéciaux soit appelée sur ces problèmes, pour que, lors de la conclusion du traité définitif, on puisse profiter des observations présentées par les gens compétents. Je vais donc rapporter les articles du projet en les accompagnant de l'analyse des discussions auxquelles ils ont donné lieu et de quelques réflexions personnelles. Mais auparavant il importe de constater qu'il a été nettement entendu que la convention à intervenir ne réglerait que les rapports pacifiques. Au début de la séance du 30 octobre 1882, le premier délégué de la Grande-Bretagne a fait la déclaration suivante : « Je pense qu'il serait utile, afin d'écarter toute « possibilité de malentendu et avant la lecture du projet de convention, « de déclarer formellement que la convention pour la protection des « câbles sous-marins, que nous allons soumettre à nos gouvernements « respectifs, n'aura d'application que pendant la paix. Je demande donc « que cette déclaration soit inscrite au procès-verbal de la présente « séance. » Le président demanda si quelqu'un des membres de la conférence désirait prendre la parole sur cette proposition et ajouta que le gouvernement français, en faisant les convocations pour la conférence, avait fait une déclaration analogue. Aucune opposition ne s'est produite et la déclaration du délégué britannique, ainsi approuvée par la conférence, a été consignée au procès-verbal. On voit qu'on s'est ainsi abso-

(1) C'est ainsi qu'on n'a pas touché à la question de *saisie* des navires qui seraient surpris contrevenant aux prescriptions de la convention.

lument écarté du projet américain de 1869; je pense que c'est avec raison. Tant que le télégraphe restera un puissant instrument pour les belligérants, c'est-à-dire tant qu'il y aura des guerres, il est chimérique de songer à limiter les droits des belligérants. On peut s'étonner cependant que personne n'ait fait des réserves au sujet du caractère absolu de la déclaration britannique, et surtout que les représentants des États-Unis aient gardé le silence : c'est que ceux-ci ont plutôt assisté aux travaux de la conférence qu'ils n'y ont pris part; ils n'avaient pas, ainsi qu'ils l'ont déclaré dans la séance du 21 octobre, reçu d'instructions spéciales de leur gouvernement Il est vivement à regretter qu'il en ait été ainsi; les observations d'un pays aussi éclairé, qui s'était le premier occupé de ces difficiles questions, auraient été d'une grande utilité. Il est à espérer que cette espèce d'abstention ne persistera pas et que les États-Unis ne refuseront pas leur concours à l'œuvre projetée. Si on n'est pas allé aussi loin qu'ils le désiraient en 1869, on a du moins fait un pas dans la direction qu'ils ont eu l'honneur d'indiquer.

La portée de la convention à intervenir est ainsi déterminée par l'article 1er :

La présente convention s'applique, en dehors des eaux territoriales, à tous les câbles sous-marins légalement établis et qui atterrissent sur les territoires ou les possessions de l'une ou de plusieurs des hautes parties contractantes.

Quant aux lieux où s'appliquera la convention, on voit qu'on a pris en quelque sorte le contre-pied de la convention de 1864, dont j'ai parlé précédemment. On a considéré qu'il ne s'agissait que de régler l'usage commun de la pleine mer, qui n'est dans le domaine d'aucun État. Pour ce qui se passe sur le territoire ou dans les eaux territoriales, c'est à chaque État à le réglementer dans l'exercice ordinaire de sa souveraineté. En général, les câbles sous-marins sont protégés par les diverses législations actuelles contre les actes qui pourraient les atteindre à leur point d'atterrissage ou dans la mer territoriale. Si, par hasard, il n'en était pas ainsi dans un pays qui voudrait adhérer à la convention, il est bien entendu que ce pays comblerait la lacune de sa législation à ce sujet; on ne comprendrait pas, en effet, que le même fait, punissable s'il était commis en haute mer, fût impuni dans le cas où il serait commis sur le territoire. Ces considérations, qui ont déterminé la conférence, ne sont peut-être pas décisives; on a fait remarquer [1], non

[1] Voir un article intéressant du *Journal télégraphique* publié par le bureau international de Berne, numéro du 25 novembre 1882.

sans raison, qu'il aurait mieux valu stipuler un régime uniforme pour les câbles dans toute leur étendue, que d'appliquer, pour partie la législation intérieure, pour partie une convention internationale; l'objection tirée de la souveraineté territoriale et de l'atteinte qu'elle recevrait ne doit pas arrêter, car tout engagement international restreint en quelque point la souveraineté; il s'agit seulement de savoir si la restriction est compensée par un avantage suffisant. Est-ce que les conventions qui ont créé l'Union postale et l'Union télégraphique n'imposent pas aux États adhérents des règles de conduite en ce qui touche les faits qui se passent sur leur territoire? Pourquoi un engagement n'aurait-il pas été pris de même relativement à la protection des câbles qui ont une importance internationale? Cela était d'autant plus facile que, même pour les faits commis en pleine mer, le projet laisse une grande latitude à la législation de chaque État, qui aura à édicter les peines applicables. L'objection me paraît très fondée; heureusement la critique a une importance plus théorique que pratique, parce que, je le répète, on ne concevrait pas un législateur prenant des mesures relativement à la haute mer et n'en prenant pas pour le territoire et les eaux territoriales.

L'article parle de *tous les câbles légalement établis* pour indiquer qu'il n'y a pas à distinguer suivant que les câbles appartiennent à l'État ou à des compagnies particulières, qu'il suffit que leur établissement ait été régulier (1).

Mais la convention s'appliquera-t-elle à tous les câbles, quels que soient les pays qu'ils unissent? Si on admet la négative, à quels câbles s'appliquera-t-elle? Cette question est certainement une des plus délicates que la conférence ait eu à examiner, et des solutions très diverses ont été proposées.

On a dit d'abord qu'il fallait protéger tous les câbles et cela pour un double motif. Les États qui signeront la convention penseront que le fait de détruire un câble sous-marin est punissable, parce qu'il y a là une atteinte à une propriété très légitime et très respectable; ce fait a la même nature, quel que soit le câble auquel il s'applique, quel qu'en soit le propriétaire, que les gouvernements des pays qu'il met en communication aient ou non adhéré à la convention (2). Voilà pour le point de vue

(1) Il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu une *concession*, si, d'après la législation du pays auquel le câble atterrit, aucune autorisation n'est exigée.

(2) C'est ainsi que la législation française (décret du 25 mars 1852) punit la contrefaçon des œuvres littéraires publiées à l'étranger, sans exiger aucune condition de réciprocité.

de la justice; quant à celui de l'utilité, on peut dire que le but de la convention est le maintien des communications télégraphiques en général et que les États, qui veulent assurer ce maintien au moyen de la convention, peuvent avoir intérêt à ce que la protection s'étende même aux câbles aboutissant à des pays dont les gouvernements n'ont pas voulu signer.

Cette opinion, qui n'a pas donné lieu à un vote de la conférence, a paru s'écarter trop des principes généralement suivis dans les rapports internationaux. Les conventions ne créent de droits que pour les contractants et elles reposent essentiellement sur la réciprocité. Voilà un câble qui unit l'Angleterre aux États-Unis, qui sans doute ne sert pas seulement aux communications de ces deux pays, mais qui sert principalement à leurs communications. Conçoit-on que, si l'Angleterre et les États-Unis refusent de signer la convention et si la France, la Belgique, l'Allemagne la signent, les pêcheurs et marins français, belges ou allemands seront punis des actes de destruction commis par eux, tandis que les pêcheurs et marins anglais ou américains seront, pour les mêmes actes, à l'abri de toute poursuite? On enlèverait ainsi tout intérêt sérieux à signer la convention et à se grever des obligations qu'elle entraîne, puisqu'on pourrait avoir le profit sans les charges.

Dans une opinion qui a été formulée dans un amendement, mais qui n'a pas non plus donné lieu à un vote, la protection se serait appliquée aux câbles appartenant à l'un des États contractants ou à une compagnie formée sous l'autorité de l'un de ces États. Ainsi, supposons que l'Angleterre signe la convention et qu'une compagnie anglaise ait établi un câble entre le Mexique et le Pérou : ce câble sera protégé par la convention, quand même le Mexique et le Pérou ne l'auraient pas signée. Le point de départ de cette opinion me paraît inexact; le but de la convention est d'assurer le maintien des communications télégraphiques et non de protéger les capitaux engagés dans une entreprise télégraphique déterminée, la question de propriété ne saurait donc jouer un rôle décisif. La France et les États-Unis ont signé la convention, par hypothèse : un câble les unit, il appartient à une compagnie anglaise et l'Angleterre n'a pas signé. L'intérêt de la France et des États-Unis au maintien du câble est tout aussi grand que si le câble appartenait à une compagnie française ou à une compagnie américaine.

La commission de rédaction proposait de dire que la convention s'appliquerait aux câbles *légalement établis entre les territoires des parties*

contractantes, tandis que l'article adopté parle des câbles atterrissant *sur les territoires ou les possessions de l'une ou de plusieurs des parties contractantes*. Une longue discussion s'est engagée à ce sujet dans la séance du 30 octobre; elle avait été provoquée par un amendement du Dr Dambach, délégué de l'Allemagne. La délégation française se rallia à cet amendement, qui est devenu l'article 1er, par les considérations suivantes : les deux systèmes proposés soulèvent l'un et l'autre des objections; il s'agit de savoir lequel a le plus d'avantages dans la pratique. Si on suppose un câble établi entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique, il y a certainement quelque chose de choquant à protéger ce câble, dans le cas où un seul des deux pays, auxquels il aboutit adhère à la convention. Si la Grande-Bretagne est partie contractante, il en résulte des obligations nouvelles pour ses navigateurs et pour ses pêcheurs; elle n'est pas protégée contre les destructions provenant du fait des navigateurs et des pêcheurs américains. Cependant les États-Unis ont le même intérêt que la Grande-Bretagne au maintien des communications télégraphiques; ils vont profiter d'une convention dont ils ne subissent pas les charges. N'est-il pas à craindre qu'ils ne soient pas très disposés à donner une adhésion qui leur imposera des obligations, sans leur conférer aucun avantage nouveau? Cette adhésion ne serait-elle pas plus probable si, jusqu'à ce qu'elle fût donnée, les câbles établis entre la Grande-Bretagne et les États-Unis devaient être privés de toute protection? C'est ce qui avait déterminé la commission de rédaction à proposer son article. Son système, conforme aux principes stricts du droit, n'est pas sans inconvénients. Il en résulte que l'adhésion d'un État à la convention ne peut avoir d'effet que si les États auxquels aboutissent ses câbles y ont également adhéré. Il n'y a pas de milieu entre une protection complète et l'absence de protection. Est-ce raisonnable? En reprenant le même exemple, ne vaut-il pas mieux que le câble anglo-américain soit protégé contre les destructions provenant du fait des navigateurs et pêcheurs des divers États contractants que de ne pas l'être du tout? La Grande-Bretagne tirera ainsi un profit immédiat de son adhésion à la convention, tandis qu'autrement ce profit serait subordonné à la bonne volonté des États-Unis. Ce système pourra déterminer des adhésions de la part d'États qui verront la convention s'appliquer aussitôt en leur faveur; ces États agiront ensuite sur les États auxquels aboutissent leurs câbles, pour déterminer leur adhésion et obtenir une protection complète. Telles sont vraisemblablement les considérations qui

ont déterminé la conférence [1] à admettre ce système transactionnel. Au point de vue des principes, M. Asser, délégué des Pays-Bas, avait raison de dire que, si on rejetait l'idée libérale de la protection étendue à tous les câbles, il était logique de ne faire produire d'effet à la convention qu'entre les parties contractantes. On peut ajouter que le projet américain de 1869 s'exprimait formellement en ce sens (art. 8).

L'article 2 détermine ainsi les faits punissables :

La rupture ou la détérioration d'un câble sous-marin, faite volontairement ou par négligence coupable, et qui pourrait avoir pour résultat d'interrompre ou d'entraver, en tout ou en partie, les communications télégraphiques, est punissable [2], sans préjudice de l'action civile en dommages-intérêts [3]. — Cette disposition ne s'applique pas aux ruptures ou détériorations dont les auteurs n'auraient eu que le but légitime de protéger leur vie ou la sécurité de leurs bâtiments, après avoir pris toutes les précautions nécessaires pour éviter les ruptures ou détériorations.

La première partie de la disposition vise deux catégories de faits très différentes. L'auteur de la destruction peut avoir voulu cette destruction même, dans une intention méchante ; il a voulu, dans un intérêt quelconque, interrompre la communication télégraphique. C'est le cas le plus simple et sur lequel il ne peut y avoir aucune hésitation, puisqu'il s'agit d'un fait à la fois immoral et préjudiciable. Quelquefois la destruction n'a pas été voulue au sens qui vient d'être indiqué ; elle a été le résultat de la négligence. Ainsi, une ancre ou un chalut a ramené un câble à la surface de l'eau ; il serait possible, avec un peu de précaution ou, comme le dit une sentence anglaise, avec une habileté nautique ordinaire, de dégager le chalut ou l'ancre sans endommager le câble ; au contraire, le marin ou le pêcheur n'emploie pas ces précautions, il procède brutalement et cause, par son défaut de soin, la rupture ou la détérioration du câble ; il doit être puni. Il n'a pas paru possible d'entrer dans des détails à ce sujet ; ce sera aux juges à apprécier dans chaque cas si l'on peut dire qu'il y a eu négligence coupable, si, pour employer une expres-

(1) Vingt-deux États se sont prononcés pour l'amendement Dambach et six pour le projet de la commission.

(2) Y a-t-il là une véritable innovation ? Je le crois, au moins pour la plupart des législations. Les Anglais prétendent que leurs lois permettent dès à présent de punir ces faits (voir notamment l'*Act* du 6 août 1861, art. 37 et 38) ; ils ne citent cependant pas de décisions ayant appliqué des peines en pareil cas, mais seulement des condamnations à des dommages-intérêts. (Voir, par exemple, le cas du *Clara Killam*.)

(3) On laisse la jurisprudence des divers pays absolument maîtresse de statuer sur ce point, qui peut être tranché par les principes généraux du droit.

sion empruntée à un important document officiel (1), on a pris les précautions que commandent l'expérience ordinaire du marin et les circonstances particulières dans lesquelles le bâtiment se trouve (2).

La seconde partie de la disposition peut sembler inutile. Si, en effet, c'est uniquement pour sauver sa vie ou son bâtiment que le marin coupe ou endommage le câble, on ne peut dire qu'il y ai eu de sa part intention frauduleuse ou négligence coupable. C'est l'observation qui a été faite à la conférence même; on a néanmoins adopté la disposition à l'unanimité, pour écarter toute équivoque et surtout pour rassurer les marins et les pêcheurs qui auraient pu être effrayés par les termes généraux du premier alinéa (3). Un membre avait proposé d'ajouter que les auteurs des ruptures ou détériorations indiqueraient les circonstances dans lesquelles elles avaient eu lieu, par une déclaration faite aux autorités compétentes dans les vingt-quatre heures de leur arrivée au premier port de retour ou de relâche; il s'agissait là d'une prescription de police à sanctionner par une amende, prescription qui semblait de nature à faciliter la prompte cessation des interruptions. L'amendement a été rejeté sur cette observation que l'on n'a pas besoin d'être prévenu de ces interruptions, les bureaux télégraphiques les constatent aussitôt et ils peuvent même indiquer, d'une manière précise, le point sur lequel elles se produisent (4).

On remarquera que le projet se borne à dire que tel acte est *punissable*,

(1) Décret français du 4 novembre 1879, art. 4. Il édicte des règles destinées à prévenir les abordages et a été rendu à la suite d'une entente internationale.

(2) D'après une statistique communiquée à la conférence par les délégués britanniques, les causes de destruction des câbles peuvent se classer en trois catégories : la première comprend les causes résultant de faits naturels ; la seconde, les faits accidentels ou involontaires et les faits provenant des accidents de mer ou de force majeure; la troisième enfin, les faits volontaires provenant de la malveillance ou d'une négligence coupable. 60 p. c. des destructions rentreraient dans la première catégorie; 35 p. c. dans la seconde, et 5 p. c. dans la troisième.

(3) Dans le numéro du *Journal télégraphique* cité plus haut, on a posé une question intéressante : on s'est demandé si le cas prévu par le second alinéa, qui exclut la responsabilité pénale, exclut aussi la responsabilité civile. On a fait remarquer avec raison que la rédaction laisse un peu d'incertitude, puisque le premier alinéa parle à la fois de responsabilité pénale et de responsabilité civile, et que, d'après le second alinéa, *cette disposition ne s'applique pas*. Je ne crois pas toutefois qu'il faille hésiter sur la solution la question de responsabilité civile reste entière ; la formule du second alinéa s'explique parce que, primitivement, la première partie de l'article ne faisait aucune allusion aux questions de dommages-intérêts.

(4) Cette observation est peut-être contestable dans sa généralité absolue; mais il s'agit là d'une question technique pour laquelle je décline toute compétence.

sans indiquer la peine. Ce sera au législateur de chaque pays à compléter la convention sur ce point; l'article 12 lui en fait un devoir. D'après cet article, en effet, les hautes parties contractantes s'engagent à prendre, ou à proposer à leurs législatures respectives, les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente convention, et *notamment pour faire punir, soit de l'emprisonnement, soit de l'amende, soit de ces deux peines, ceux qui contreviendraient aux dispositions des articles* 2, 5 *et* 6 (1). Ce procédé a quelque chose de défectueux en ce sens que, dans les divers pays, on pourra édicter des peines très différentes, que, suivant l'intérêt plus ou moins grand qu'on attachera à la conservation des câbles, on prononcera des amendes légères ou, au contraire, quelques années d'emprisonnement; l'uniformité est ici très désirable, puisqu'il s'agit de faits se produisant dans des circonstances identiques. Cependant, la diversité des législations criminelles ne permettait guère de préciser les peines applicables, parce qu'on ne pouvait trouver de formule également exacte pour tous les pays. Il serait bon, néanmoins, qu'une entente intervînt à cet égard et que, lors de la signature de la convention définitive, des idées fussent échangées au sujet des peines à édicter, pour qu'il y eût accord entre les diverses lois qui seront rendues pour l'exécution du traité.

A plusieurs reprises, on a émis l'idée qu'une *zone de protection* pourrait être établie pour les câbles sous-marins, en ce sens que, la direction de ceux-ci étant indiquée par des cartes, il serait défendu de jeter l'ancre à une certaine distance à droite et à gauche des câbles (2). Le projet de convention ne contient rien à ce sujet, et voici pourquoi : il a été généralement reconnu par les divers délégués techniques, marins et ingénieurs, que l'établissement d'une zone de protection était impossible dans la haute mer, parce qu'en admettant même que la situation des câbles fût très exactement indiquée par les cartes, les pêcheurs n'étaient pas en état de connaître leur position d'une manière précise. Dans les eaux territoriales, au contraire, une zone de protection serait à la fois possible et utile; les marins et pêcheurs peuvent alors se guider par des points de repère situés sur les côtes et la direction des câbles pourrait être facilement indiquée par des balises. Mais la conférence a systématiquement

(1) On a procédé d'une façon analogue pour la traite des nègres, qui a été condamnée par une déclaration solennelle en 1815 et dont ensuite chaque puissance a assuré la répression comme elle l'entendait.

(2) Voir un projet de loi préparé par les compagnies anglaises. (*Correspondence, etc.*, p. 35.)

écarté ce qui concernait les eaux territoriales, pour s'en rapporter uniquement à l'initiative des gouvernements; il n'y avait donc rien à insérer dans la convention. On s'est borné à la résolution suivante :

La conférence émet le vœu que les divers gouvernements prennent des mesures pour que la direction des câbles sous-marins soit indiquée par des balises placées sur les côtes, et pour qu'à la suite d'une entente internationale, un type uniforme de balise et de bouée soit adopté pour le service télégraphique sous-marin.

Il serait très utile que l'atterrissage d'un câble fut indiqué par deux balises placées sur la côte, de manière que la ligne dans laquelle elles se trouvent donnât la direction du câble; pendant la nuit, ces balises seraient munies de fanaux. Ce ne serait pas une grande dépense et les propriétaires des câbles auraient intérêt à la faire; on pourrait alors prescrire des mesure de précaution aux navigateurs et pêcheurs [1].

M. le Dr Dambach, délégué de l'Allemagne, a proposé un article additionnel, ainsi conçu : *Il est défendu aux pêcheurs de se servir d'instruments pouvant détruire ou détériorer les câbles sous-marins.* Spécialement dans la mer du Nord, où il y a environ quinze câbles immergés et où les pêcheurs sont très nombreux, souvent des destructions ou des détériorations sont causées par des chaluts (vastes engins de pêche) mal réparés, ainsi que l'a très bien expliqué le délégué du Danemark dans la séance du 30 octobre. L'addition n'a cependant pas été admise, elle a paru dangereuse pour les pêcheurs et d'une exécution presque impossible pour les gouvernements qui auraient à surveiller les engins de milliers de bateaux. Dans la convention des pêcheries signée à La Haye en mai 1882, il y a bien une disposition analogue en apparence : « Il est interdit d'employer tout instrument ou engin servant exclusivement à couper ou à détruire les filets (art. 23). » On voit la différence : il existait, paraît-il, un instrument ne pouvant servir qu'à détruire des engins de pêche; il n'existe rien de semblable pour les câbles; il s'agirait seulement, comme l'expliquait très bien M. Trevor à la conférence, d'empêcher l'emploi de filets et de chaluts sur lesquels des réparations mal opé-

[1] Il n'est pas sûr que toutes les compagnies télégraphiques désirent l'établissement d'une zone de protection, qui les obligerait à faire connaître exactement la position de leurs câbles. Certains estiment qu'il y aurait là pour elles un danger véritable; une guerre survenant, les câbles risqueraient d'être coupés immédiatement, tandis que les communications télégraphiques pourront se prolonger, malgré l'état de guerre, par suite de l'ignorance où seront les belligérants de la position occupée par les câbles; c'est ce qui a eu lieu pendant la guerre du Chili et du Pérou. Voir ce que dit à ce sujet le *Journal télégraphique* du 25 décembre 1882.

rées auraient laissé des pointes ou des boutons saillants qui, par le frottement, pourraient endommager un câble.

Souvent un câble est exposé à des ruptures ou détériorations, parce qu'il a été établi dans des conditions défectueuses; le tracé a été mal choisi (1) et le câble n'est pas suffisamment solide. C'est dans le but d'empêcher cela que l'article 3 a été rédigé.

Les hautes parties contractantes s'engagent à imposer, autant que possible, quand elles autoriseront l'atterrissement d'un câble sous-marin, les conditions de sûreté convenables, tant sous le rapport du tracé que sous celui des dimensions du câble.

Sur les conditions à prescrire, on trouvera des indications très utiles au point de vue technique dans les observations ou propositions faites par divers délégués, notamment par ceux de la Norvège et de la Turquie.

On s'est préoccupé des rapports de propriétaires des divers câbles qui peuvent se croiser ou être rapprochés les uns des autres. On a émis à ce sujet des idées très différentes; on a invoqué notamment, au profit de celui qui poserait le premier un câble, les droits du premier occupant qui empêcheraient qu'il ne pût être troublé dans l'exploitation de ce câble; des conséquences importantes seraient résultées de cette idée(2), et une situation défavorable aurait été faite à ceux qui auraient voulu établir une ligne télégraphique sous-marine en concurrence avec une ligne déjà existante. Après une assez longue discussion, on a fini par se contenter de la règle suivante :

Le propriétaire d'un câble qui, par la pose ou la réparation de ce câble, cause la rupture ou la détérioration d'un autre câble, doit supporter les frais de réparation que cette rupture ou cette détérioration aura rendus nécessaires, sans préjudice, s'il y a lieu, de l'application de l'article 2 de la présente convention (art. 4).

On a voulu indiquer que l'obligation d'indemniser a pour objet le dommage matériel causé et non le dommage indirect résultant de l'in-

(1) « Si les compagnies télégraphiques avaient eu un peu plus d'égards pour les « besoins de la pêche, si elles avaient, par exemple, immergé leurs câbles dans des « eaux profondes, elles n'auraient pas rencontré les difficultés contre lesquelles elles « ont aujourd'hui à lutter. Pour en éviter le renouvellement, ne pourrait-on pas imposer « aux compagnies l'obligation de ne poser leurs câbles qu'en dehors des bancs fré- « quentés par les pêcheurs? Il convient de concilier les deux intérêts en présence : car, « si la mer est libre pour les câbles, elle l'est aussi pour les pêcheurs, et si l'on s'ac- « corde à reconnaître qu'il faut une protection aux compagnies, on ne saurait en refuser « une aux pêcheurs. » (Observation de M. Jansen, délégué hollandais.) On lira aussi avec intérêt les observations de M. Nielsen, délégué norvégien, à la séance du 23 octobre.

(2) Voir la proposition de M. Dambach à la séance du 21 octobre.

terruption des communications télégraphiques et, en même temps, que, s'il y a intention frauduleuse ou négligence coupable, une peine sera applicable.

Depuis longtemps, on demande des mesures de protection spéciales pour les navires chargés de procéder à la pose ou à la réparation de câbles télégraphiques. On prétend d'abord que les signaux, que déterminent les règlements en ce qui les concerne, prêtent à la confusion, que notamment un navire stationnant pour rechercher un câble rompu peut être pris pour un navire en détresse. L'Angleterre a pris l'initiative de négociations à ce sujet; la conférence ne pouvait donc proposer une solution, elle s'est bornée à dire ceci :

La conférence émet le vœu que les puissances s'entendent, le plus tôt possible, pour l'adoption des signaux que devraient faire les bâtiments employés soit à la pose, soit à la réparation des câbles sous-marins, de manière à ne laisser aucun doute sur la nature de leurs opérations.

La fin de la phrase signifie que les signaux devront indiquer si le navire est occupé soit à la pose, soit à la réparation d'un câble, parce que la conduite à tenir par les autres navires n'est pas la même dans les deux cas, ainsi qu'on le verra tout à l'heure.

Les bâtiments occupés à la pose ou à la réparation des câbles sous-marins doivent observer les règles sur les signaux qui sont ou seront adoptées, d'un commun accord, par les hautes parties contractantes, en vue de prévenir les abordages, art. 5, al. 1.

En quoi consistera la protection spéciale qui leur sera accordée pour leurs travaux? Il a été constaté par les explications des ingénieurs et des marins qu'aucune mesure spéciale n'était nécessaire dans le cas de pose d'un câble; on peut choisir pour cela un temps propice où on soit moins exposé à rencontrer les pêcheurs; si on les rencontre, on peut se détourner; il ne pouvait pas s'agir d'obliger les pêcheurs réunis en grand nombre à s'éloigner instantanément de la direction suivie par le navire. La situation est tout autre pour le navire qui procède à une réparation[1], qui recherche un câble rompu. On ne choisit ni le temps ni le lieu de ses opérations; il faut qu'il puisse y procéder sans être troublé; il est d'un intérêt général que les communications télégraphiques ne soient pas trop longtemps interrompues. L'intérêt des propriétaires du câble garantit en

[1] Peu importe qu'il s'agisse d'un câble ayant déjà fonctionné ou d'un câble dont on reconnaît les défectuosités au moment même où on le pose. La règle doit être la même toutes les fois que le navire télégraphique est obligé de *stationner* pour ses opérations.

même temps qu'on apportera au travail toute la célérité désirable et que la navigation ou la pêche ne seront entravées que dans la mesure strictement nécessaire. Voici comment l'article 5, dont l'alinéa 1er a été rapporté plus haut, donne satisfaction à ces idées :

Quand un bâtiment occupé à la réparation d'un câble a fait lesdits signaux, les autres bâtiments qui aperçoivent ou sont en mesure d'apercevoir (1) ces signaux, doivent ou se retirer, ou se tenir éloignés d'un mille nautique au moins de ce bâtiment, pour ne pas le gêner dans ses opérations. — Les engins ou filets des pêcheurs devront être tenus à la même distance. — Le bâtiment auquel un navire télégraphique aura fait lesdits signaux aura, pour se conformer à l'avertissement ainsi donné, un délai de vingt-quatre heures au plus, pendant lequel aucun obstacle ne devra être apporté à ses manœuvres. — Les opérations du navire télégraphique devront être achevées dans le plus bref délai possible.

C'est une des dispositions du projet qui pourront être le plus utiles aux compagnies télégraphiques, dont les opérations étaient quelquefois rendues impossibles, pendant un temps très long, par la présence de bateaux pêcheurs qui refusaient de s'éloigner; c'est ce qui s'était présenté en 1881 notamment, lors de la rupture d'un câble dans la mer du Nord. Le délégué des Indes britanniques motivait très bien les réclamations des compagnies à ce sujet en disant : « A Paris, je puis d'ordinaire circuler librement dans les rues; mais dès que ces rues, dès que les tuyaux à gaz ou autres qu'elles recouvrent sont en réparation, je dois choisir un autre chemin ou me diriger de façon à ne pas nuire au personnel ou au matériel employés aux travaux et qui ont tout d'abord droit à la protection. Il en est de même pour les câbles en réparation. La mer est libre; mais en cas de réparation des câbles, les navires et les hommes auxquels l'opération est confiée ont le premier droit à la protection. »

L'article 6 dispose dans lemême ordre d'idées :

Les bâtiments qui voient ou sont en mesure de voir les bouées destinées à indiquer la position des câbles, en cas de pose, de dérangement ou de rupture, doivent se tenir éloignés de ces bouées à un quart de mille nautique au moins. Les engins ou filets des pêcheurs devront être tenus à la même distance.

La zone de protection pour les bouées est du quart de la zone admise

(1) On veut dire que l'obligation s'applique non seulement aux marins qui ont réellement aperçu les signaux, mais encore à ceux qui se trouvaient dans une position telle qu'à moins de négligence ou de mauvaise volonté manifeste, ils devaient les apercevoir; on veut stimuler la vigilance des navigateurs. (Explication donnée à la conférence.)

pour les bâtiments; mais il importe de remarquer que cette zone existe pour le cas de *pose* comme pour celui de *réparation*. Le délégué du *Post Office* a fait observer que l'emploi des bouées est souvent indispensable aux bâtiments chargés de la pose des câbles. Quelquefois le câble a de telles dimensions qu'un seul navire ne peut le porter; il faut jusqu'à quatre navires, qui en immergent successivement les divers tronçons. Ces tronçons ne peuvent être retrouvés et relevés, pour être soudés les uns aux autres, qu'à l'aide de bouées jetées au milieu de l'Océan. On voit par là combien il importe d'empêcher que ces bouées ne soient dérangées ou endommagées.

De même qu'il est juste que les navigateurs et pêcheurs soient punis quand ils ont, par leur faute, interrompu les communications télégraphiques, de même il est juste qu'ils soient indemnisés quand ils ont fait un sacrifice pour éviter cette interruption; des précautions sont seulement nécessaires pour prévenir les abus. Voici comment on a essayé de tenir compte de ces deux idées :

Art. 7. Les propriétaires des navires ou bâtiments qui peuvent prouver qu'ils ont sacrifié une ancre, un filet ou un autre engin de pêche, pour ne pas endommager un câble sous-marin, doivent être indemnisés par le propriétaire du câble. Pour avoir droit à une telle indemnité, il faut, autant que possible, qu'aussitôt après l'accident, on ait dressé, pour le constater, un procès-verbal appuyé des témoignages des gens de l'équipage, et que le capitaine du navire fasse, dans les vingt-quatre heures de son arrivée au premier port de retour ou de relâche, sa déclaration aux autorités compétentes. Celles-ci en donnent avis aux autorités consulaires de la nation du propriétaire du câble.

On peut se demander si le droit commun ne suffirait pas pour justifier la réclamation des marins et pêcheurs dans le cas prévu [1]; quand cela serait, la disposition ne serait pas pour cela inutile; elle met le point

[1] La question n'est pas dénuée de tout intérêt pratique. A la séance du 31 octobre, M. Orban, délégué de la Belgique, s'est demandé si un gouvernement pouvait, après coup, imposer des charges nouvelles à une compagnie concessionnaire de lignes sous-marines en l'obligeant ainsi à donner des indemnités; il ne faisait pas d'objection pour son compte, attendu que la Belgique n'a pas encore concédé de câble sous-marin; il espérait que les États qui avaient déjà concédé des lignes sous-marines n'éprouveraient aucune difficulté à obtenir, sous ce rapport, le concours désirable des compagnies concessionnaires. Cette observation, qui rappelle le principe de non-rétroactivité des lois, suppose qu'il y a une innovation dans l'article du projet; elle tombe, si cet article ne fait qu'interpréter ou appliquer le droit commun. Du reste, il est à croire que la question ne sera pas soulevée et que les compagnies concessionnaires subiront très volontiers la disposition.

hors de doute et peut encourager à faire un sacrifice qui ne constituera ainsi qu'une avance.

Fallait-il en rester là? Un délégué du Danemark a pensé que la disposition était insuffisante et il a proposé d'ajouter que le marin, qui aurait fait le sacrifice dont il s'agit, recevrait *une prime de cinq cents francs au moins*. Suivant lui, le capitaine ne doit pas être dédommagé seulement de la perte des objets sacrifiés, mais aussi de son travail, du dérangement que lui causera l'achat de nouveaux outils, enfin des inconvénients et même du danger qui peuvent résulter pour lui de l'abandon de ses instruments, d'une ancre notamment; une prime de quelques centaines ou même de quelques milliers de francs n'était rien pour la compagnie propriétaire du câble en comparaison du préjudice résultant pour elle de la rupture de ce câble; aussi plusieurs compagnies, à sa connaissance, étaient-elles toutes disposées à payer des primes en ce sens; autrement la disposition de l'article 7 sera purement illusoire, parce que, si on ne donne au marin que la valeur de l'objet abandonné par lui, il ne sera pas véritablement dédommagé. L'amendement a été rejeté; il avait été combattu [1] par cette double considération que l'on pouvait bien, *en vertu des principes généraux du droit civil*, stipuler que tout marin ayant sacrifié une ancre pour ne pas endommager un câble *doit obtenir la réparation du préjudice qu'il a ainsi éprouvé*, mais non constituer à son profit une véritable prime, et aussi que, des États étant propriétaires de câbles, le paiement de semblables primes n'aurait pas été prévu dans leurs budgets. Ce dernier argument n'a rien de décisif; l'engagement ayant été pris par l'État en signant la convention, ce serait à lui à pourvoir à son acquittement; seulement la perspective de primes à payer aurait pu détourner certains États de signer la convention. Le premier argument me paraît au contraire très bon : celui qui a fait un sacrifice, dont un autre a profité, a droit simplement à une indemnité et on ne peut imposer autre chose à celui pour lequel le sacrifice a été fait. Il peut y avoir avantage à promettre plus, c'est aux intéressés à prendre l'initiative. Que les compagnies propriétaires de câbles fassent donc, si elles le jugent utile, des déclarations dans le sens indiqué par l'honorable délégué danois.

On aurait tort, je le crois du moins, de conclure du rejet de l'amendement que la disposition adoptée doit être entendue en ce sens que

(1) Par le Dr Dambach, délégué de l'Allemagne.

c'est exclusivement la valeur matérielle de l'objet sacrifié, ancre ou engin de pêche, qui devra être remboursée. Les tribunaux ont un certain pouvoir d'appréciation et rien ne les empêche de tenir compte également des autres éléments du préjudice souffert, tels que la perte de temps, les risques éprouvés [1]. Ce que la conférence n'a pas voulu, c'est l'allocation d'une prime pouvant constituer un véritable enrichissement.

J'arrive à la question qui semblait devoir être la plus difficile de celles qui étaient soumises à la conférence, dont la gravité avait été signalée au début même de la discussion générale et avait motivé son renvoi à une commission spéciale [2], je veux parler de la question de compétence. Elle a cependant fini par être résolue d'une façon qui a été approuvée par la presque unanimité des membres de la conférence. Voici en quels termes :

Les tribunaux compétents pour connaître des infractions à la présente convention sont ceux du pays auquel appartient le bâtiment à bord duquel l'infraction a été commise. — Il est d'ailleurs entendu que, dans les cas où la disposition insérée dans le précédent alinéa ne pourrait pas recevoir d'exécution, la répression des infractions à la présente convention aurait lieu dans chacun des États contractants à l'égard de ses nationaux, conformément aux règles générales de compétence pénale résultant des lois particulières de ces États ou des traités internationaux (art. 8).

La disposition essentielle de cet article, conforme à la résolution adoptée en 1879 par l'Institut de droit international, se justifie d'abord par les principes généraux du droit pénal, suivant lesquels le tribunal naturellement compétent pour juger une infraction est celui du pays où elle a été commise. En pleine mer, les bâtiments peuvent être considérés comme des portions du territoire de l'État dont ils portent le pavillon ; il est donc logique que les tribunaux de cet État soient saisis des infractions qui se sont commises à bord de ces bâtiments, quelle que soit d'ailleurs la nationalité des délinquants. La même règle se trouve, du reste, dans la convention sur les pêcheries dans la mer du Nord, signée à La Haye le 6 mai 1882, art. 36.

La réserve faite à la fin de l'article, relativement aux lois particulières des États et aux traités internationaux, a besoin d'être expliquée sur ces deux points :

1° Il peut arriver que les tribunaux d'un État, qui ne sont pas com-

(1) En ce sens, le *Journal télégraphique*, numéro du 25 décembre 1882.

(2) Cette commission spéciale est devenue la commission de rédaction qui a été chargée d'élaborer un projet général.

pétents d'après la règle de l'alinéa 1er, le soient en vertu d'un autre principe. On peut supposer qu'un Allemand ou un Français, à bord d'un vaisseau britannique, s'est rendu coupable d'un des faits prévus par la convention. Si le délinquant est jugé par les tribunaux anglais, tout est terminé; mais cet Allemand ou ce Français peut revenir dans son pays sans avoir été jugé en Angleterre. Doit-il échapper à toute répression, parce que sa patrie ne le livrera pas à la Grande-Bretagne? On le croirait, si on constatait en termes absolus la seule compétence des tribunaux du pays dont le navire porte le pavillon; ce ne serait pas raisonnable et il n'y a pas de motif pour écarter ici l'application du droit commun qui permet de demander compte aux nationaux de ce qu'ils ont fait à l'étranger. L'Allemand ou le Français peut être poursuivi devant les tribunaux allemands ou français, par application de la législation générale de son pays (Code pénal de l'empire allemand, art. 4; Code d'instruction criminelle français, art. 5). Cette réserve doit être acceptée par toutes les puissances, puisqu'elle est au profit de leur souveraineté. Elle ne produira pas son effet partout, puisqu'il y a encore des pays qui, comme l'Angleterre et les États-Unis, ne permettent pas, en général, de poursuivre les nationaux pour les faits dont ils ont pu se rendre coupables hors du territoire ;

2° D'après certains traités, conclus notamment avec la Turquie, la Chine, le Japon, les ressortissants d'un État sont soustraits à l'application des lois territoriales d'un autre État et soumis exclusivement aux lois et aux tribunaux de leur pays. Le principe posé au début de l'article conduirait à des résultats inadmissibles, s'il s'appliquait seul. Un Français à bord d'un vaisseau chinois ou japonais commet une infraction à la convention; il ne peut être justiciable des tribunaux chinois ou japonais, puisque les traités de la France avec ces deux pays s'y opposent; il sera seulement justiciable des tribunaux français, conformément à la réserve inscrite à la fin de l'article.

Aucune objection n'a été faite au second alinéa de l'article 8. Au contraire, un principe général de compétence, tout différent de celui qu'admet le premier alinéa, a été proposé par les délégués de la Grande-Bretagne, dans les termes suivants : « Les tribunaux compétents pour connaître des infractions à la présente convention sont ceux de l'État le moins éloigné du lieu où le délit a été commis. » Voici comment les délégués britanniques ont défendu leur proposition, en tâchant d'abord d'écarter l'argument tiré de la convention sur les pêcheries, signée par

leur gouvernement : Les cas sur lesquels nous statuons à présent sont loin d'être semblables à ceux que règle la convention de La Haye. Il s'agit, dans cette dernière, d'une mer d'une étendue comparativement restreinte et des pêcheurs des États que baignent ses eaux; or, ces pêcheurs rentrent à leur port d'attache après une absence qui, en raison même de leur métier, n'est jamais très prolongée. Il est question maintenant du monde entier : il faut donc une juridiction facilement accessible et à la portée de tous. En cette matière, il n'est pas sans difficulté d'établir une règle générale; mais, puisque nous avons à nous occuper de la navigation des côtes de l'Amérique et des océans lointains, il nous semble plus raisonnable, plus logique, de créer une juridiction locale, plutôt que de déclarer que l'infraction ne peut être jugée que lorsque le vaisseau revient en Europe. Il faut envisager la question d'un point de vue général, du point de vue colonial, la traiter largement, pratiquement, et ne pas chercher une solution exclusivement européenne. (Séance du 31 octobre 1882.)

Je ne crois pas qu'on puisse invoquer un précédent en faveur de cette solution; il ne doit pas y en avoir, puisque les Anglais n'en ont pas cité. Ce n'est pas une raison suffisante pour la rejeter, puisqu'il s'agit précisément de régler une matière toute nouvelle, mais il faut alors que le système se recommande rationnellement. Or, on ne peut le dire. Ce système fait échec aux principes généraux du droit pénal et il n'a même pas, en réalité, les avantages qu'on lui attribue. Le but de la convention est, en effet, de protéger les câbles sous-marins, de punir les ruptures ou les détériorations. Il arrivera le plus souvent que l'on ne pourra pas constater *de visu* et sur-le-champ ces ruptures ou ces détériorations; ce sera quelque temps après, par les témoignages, par les indiscrétions des matelots débarqués, que l'on parviendra à les découvrir. A ce moment, le bâtiment qu'il s'agit de poursuivre sera bien loin du lieu où le fait délictueux a été commis et le tribunal compétent sera naturellement celui du pays où se trouve le port d'attache de ce bâtiment. Le système que proposaient les délégués britanniques conduirait, au contraire, à des conséquences singulières et à de grandes complications. Qu'on suppose, par exemple, l'équipage d'un navire de l'Amérique du Sud rompant un câble sous-marin établi entre l'Angleterre et la France; il retourne dans son pays et, à son arrivée, le fait dont il s'est rendu coupable vient à être découvert. Comment procédera-t-on? Faudra-t-il ramener l'équipage en Angleterre ou en France, pour y être jugé? Si les

inculpés restent dans leur pays et que les tribunaux anglais ou français prononcent une condamnation contre eux, le jugement sera-t-il considéré comme valable dans l'Amérique du Sud, et comment le fera-t-on exécuter?

La discussion à la conférence s'est bornée à l'échange des observations qui précédent. Sur la demande des délégués britanniques, il a été procédé au *vote par États;* la Grande-Bretagne et les Indes britanniques ont été seules à adopter l'amendement; vingt-cinq États l'ont rejeté, les autres se sont abstenus. Quoique les délégués britanniques aient déclaré de nouveau que leurs instructions ne leur permettaient pas d'adhérer à l'opinion de la majorité de leurs collègues quant à la question de juridiction, il est à espérer qu'il n'y a pas là de fin de non-recevoir, et que la solution qui a triomphé finira par être acceptée même en Angleterre (1).

La poursuite des délits et contraventions prévus dans la présente convention aura lieu par l'État ou en son nom (art. 10).

C'est la reproduction de l'article 34 de la convention de La Haye sur les pêcheries; la règle est importante pour les pays qui, comme l'Angleterre, n'ont pas de ministère public et où les particuliers, lésés par des faits délictueux, doivent prendre l'initiative des poursuites. Cette règle n'a pas été adoptée à l'unanimité; la Grande-Bretagne, qui s'y était ralliée à La Haye avec beaucoup de peine, l'a combattue. Ses délégués ont dit que les motifs qui avaient déterminé le gouvernement britannique à déroger, en faveur des pêcheurs, aux règles fondamentales de son droit pénal, ne pouvaient être invoqués au profit des compagnies concessionnaires de câbles sous-marins. Les pêcheurs sont généralement pauvres et hors d'état de soutenir un procès; cependant il est d'ordre public que le délinquant soit puni. Pour les câbles sous-marins, il y aura toujours

(1) On a dit que le système proposé par les délégués britanniques aurait principalement présenté des avantages si le projet de convention se fût étendu à la partie des câbles immergée dans les eaux territoriales; c'est pour les atteintes commises dans le voisinage des côtes, qui, dans la pratique, sont le plus à redouter, qu'il y avait surtout intérêt, au point de vue de la facilité et de la rapidité de la répression, à déférer la cause aux tribunaux les plus rapprochés. (*Journal télégraphique*, numéro du 25 décembre 1882.) Dans le cas prévu, il n'y a pas besoin d'une clause conventionnelle, le droit commun suffit. Le fait s'étant passé dans les eaux territoriales, les tribunaux des pays riverains sont naturellement compétents; en Angleterre notamment, cela ne ferait pas de doute depuis la loi provoquée par l'affaire du navire *Franconia*. — Ce qui est plus vrai, c'est que la proposition anglaise se serait mieux comprise si on avait admis le droit de saisir les navires délinquants, qui auraient pu être conduits dans le port le plus voisin, où ils auraient été aussitôt jugés.

un propriétaire, État ou compagnie privée, pouvant faire les frais d'un procès; l'intérêt public n'est pas d'ailleurs engagé à un si haut point que lorsqu'il s'agit de maintenir l'ordre entre les pêcheurs. Ces considérations sont vraies en partie; il n'y a pas identité entre la situation prévue à La Haye et la situation qu'il s'agit de régler. Le plus souvent, les actions intentées en vertu de la convention projetée le seront par les administrations des câbles sous-marins ou dans leur intérêt, et ces administrations peuvent bien courir les risques d'un procès. Il n'en sera pas toujours ainsi, et des poursuites peuvent être nécessitées par la violation d'une règle établie dans l'intérêt des pêcheurs. On n'a qu'à supposer un navire télégraphique qui, au lieu de prévenir les pêcheurs de son arrivée et de leur laisser vingt-quatre heures (art. 5 ci-dessus), survient à l'improviste ou se remet en marche; il rompt les filets et endommage les barques des pêcheurs; le capitaine de ce navire aura encouru des poursuites pénales. Ces poursuites doivent-elles être laissées à l'initiative de pêcheurs, peut-être dénués de ressources? La conférence ne l'a pas pensé. Le Dr Dambach a fait remarquer justement que la convention, qui imposait des obligations nouvelles et assez lourdes aux pêcheurs, devait, par contre, leur assurer une protection efficace. Les délégués britanniques ont fait des réserves formelles après le vote et encore plus tard, lors de la discussion des termes du protocole de clôture. Une proposition transactionnelle avait été faite au cours de la discussion; mais elle n'a pas été soumise au vote; elle consistait à dire : *la poursuite... pourra avoir lieu...* de manière à donner à l'État la faculté de poursuivre dans l'intérêt des pêcheurs ou de laisser les compagnies concessionnaires de câbles agir elles-mêmes à leurs frais : on en arrivera peut-être à quelque stipulation de ce genre.

Les infractions à la présente convention pourront être constatées par tous moyens de preuve admis dans la législation du pays où siège le tribunal saisi. En outre, des procès-verbaux pourront être dressés par les officiers commandant les bâtiments de guerre ou les bâtiments spécialement commissionnés à cet effet de l'une des hautes parties contractantes, quelle que soit la nationalité du bâtiment où se commet l'infraction.— Ces procès-verbaux seront dressés suivant les formes et dans la langue en usage dans le pays auquel appartient l'officier qui les dresse, et auront, dans le pays où ils seront invoqués, la même force que s'ils émanaient des officiers nationaux de ce pays (art. 10).

Pour la preuve des infractions, l'article renvoie à la législation du pays où elles seront jugées, selon le droit commun. La faculté de dresser des

procès-verbaux a été admis par imitation de la convention de La Haye sur les pêcheries (art. 20). La fin du second alinéa a soulevé une discussion plus vive qu'on n'aurait pu le supposer et n'a été adoptée qu'à une faible majorité; lors de la signature du procès-verbal de clôture, des réserves formelles ont été faites par les délégués du Danemark et de la Grande-Bretagne. Le délégué de la Belgique avait demandé la suppression de cette partie de l'article en disant qu'elle préjugeait, dans une certaine mesure, la solution de la grave question de l'exécution des jugements et qu'elle donnait une autorité excessive à des procès-verbaux émanant d'officiers étrangers. Il fallait donc se borner, suivant lui, à indiquer la forme dans laquelle les procès-verbaux seront dressés et laisser les tribunaux maîtres d'apprécier, dans chaque cas particulier, la valeur des procès-verbaux dressés par les officiers étrangers. Je crois qu'il y avait exagération à dire que la question de l'exécution des jugements étrangers était ainsi préjugée. En outre, M. Asser a fait justement remarquer qu'à raison de la difficulté de constater les infractions dont il s'agit dans la convention, on devait attacher un grand prix à recueillir le témoignage des officiers des marines respectives. A quoi servirait de recueillir ce témoignage, si on ne lui reconnaissait pas en même temps force probante? Quoi qu'il en soit, il est probable que l'article 10 sera un de ceux dont la modification sera demandée.

La procédure et le jugement des contraventions aux dispositions de la présente convention ont toujours lieu aussi sommairement que les lois et règlements en vigueur le permettent (art. 11).

Aucune observation n'a été faite au sujet de cet article, qui reproduit des dispositions antérieures, notamment l'article 70 du règlement général des pêcheries signé entre la France et la Grande-Bretagne le 24 mai 1843, et l'article 37 de la convention de La Haye sur les pêcheries.

Les hautes parties contractantes s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures respectives les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente convention, et notamment pour faire punir, soit de l'emprisonnement, soit de l'amende, soit de ces deux peines, ceux qui contreviendraient aux dispositions des articles 2, 5 et 6 (art. 12).

Cette disposition, empruntée à la convention de La Haye sur les pêcheries (art. 35), a été adoptée à l'unanimité; elle est cependant de nature à soulever des difficultés sérieuses, qui ont été signalées à la con-

férence. Il en résulte, en effet, que la convention ne se suffit pas à elle-même, puisqu'elle ne contient pas la sanction de ses prescriptions : ce sera le législateur de chaque pays qui édictera les peines applicables. Il pourra y avoir des divergences telles que l'on ne puisse pas dire qu'il est également pourvu à l'exécution de la convention. Il y a plus : l'autorité compétente pour approuver la convention et l'autorité compétente pour établir des peines peuvent ne pas être les mêmes, de sorte qu'il est permis de supposer la convention régulièrement approuvée dans un pays et cependant dépourvue de sanction. Ainsi, en Angleterre et en Danemark, la couronne approuve et ratifie seule les traités internationaux; elle ne peut cependant édicter seule des peines et il lui faut le concours du parlement. Aux États-Unis, les traités sont approuvés par le président, d'accord avec le Sénat; mais la loi n'est faite que par le Congrès. Les parties contractantes ne s'engageant qu'à proposer à leurs législatures respectives les mesures nécessaires, le dépôt d'un projet de loi suffira pour l'acquittement de leur obligation. Et si le parlement refuse de voter la loi, le bénéfice de la convention pourra-t-il être néanmoins réclamé par l'État qui aura seulement donné une signature restée sans effet ? La question a été posée à la conférence par le président lui-même ; il n'y a pas été fait de réponse. L'affirmative est conforme à la lettre de l'article, elle n'en est pas moins choquante.

Les hautes parties contractantes se communiqueront les lois qui auraient déjà été rendues, ou qui viendraient à l'être, dans leurs États, relativement à l'objet de la présente convention (art. 13).

On aurait pu aller plus loin et étendre la communication d'abord aux *règlements administratifs* n'ayant pas le caractère de lois, puis aux décisions judiciaires rendues en exécution de la convention. Précisément parce qu'il s'agit d'une matière toute nouvelle, on ne saurait avoir trop de sources d'informations. Pour ces diverses communications, il y aurait un intermédiaire tout indiqué : le *Bureau télégraphique international*, qui est établi à Berne.

Les États qui n'ont point pris part à la présente convention sont admis à y adhérer, sur leur demande. Cette adhésion sera notifiée par la voie diplomatique au gouvernement de la République française, et par celui-ci aux autres gouvernements signataires (art. 14). »

Cette clause est empruntée au traité relatif à l'*Union postale*, du 1er juin 1878 (art. 18).

Il est inutile de reproduire les articles 15 et 16, qui sont relatifs à la mise à exécution et à la ratification de la convention.

Il me reste à donner quelques explications sur deux questions qui ont été soulevées à la conférence, mais qui n'ont donné lieu ni à une disposition, ni même à un vote proprement dit.

M. Phérékyde, ministre plénipotentiaire de la Roumanie, a, dans la 5e séance, fait la proposition suivante : « Les *décisions des tribunaux* « pour la protection des câbles maritimes, dans chacun des États des « hautes parties contractantes, seront exécutoires, quant aux condam- « nations pécuniaires, dans tous les autres États, en observant les « formes prescrites par les lois du pays où elles seront exécutées. » Cette proposition, qui adaptait au projet la règle de certaines conventions relatives à la navigation fluviale, a été renvoyée sans discussion à l'examen de la commission de rédaction; celle-ci a été d'avis que la conférence n'était pas compétente pour examiner une question qui, bien que pouvant se présenter à l'occasion des câbles sous-marins, n'avait aucun rapport direct avec la protection de ceux-ci; elle a pensé, en outre, que l'insertion dansle projet d'un article ainsi conçu, qui se rapporterait aux jugements rendus tant en matière pénale qu'en matière civile, serait vraisemblablement pour plusieurs États un motif de refuser leur adhésion. La conférence n'a pas eu à statuer.

Le projet prévoit en plusieurs endroits que des actions en indemnité pourront être intentées (art. 2, al. 1; art. 4 et art. 7). Quel sera le tribunal compétent pour connaître de ces actions? M. Orban, délégué de la Belgique, a fait la question, qu'il proposait de résoudre ainsi : « Les « tribunaux compétents pour statuer sur les indemnités sont ceux du « pays auquel appartient le câble. » Il ne s'est pas engagé, à ce sujet, une discussion proprement dite : M. Asser, délégué des Pays-Bas, a fait seulement remarquer que le projet réglait la compétence pénale, qui était particulièrement importante; que, pour les actions civiles, on trouverait toujours un tribunal compétent. Sans doute, il pourra y avoir des difficultés, des compétences multiples, mais cela n'a rien de spécial à la matière. Il serait désirable que les États s'entendissent pour l'adoption de règles uniformes de compétence.